# EL INFORME DEL ÓRGANO INSTRUCTOR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (PAD)

**José María Pacori Cari**[*]

**Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal. Asociado a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario.**

**Sumario: 1. Naturaleza del informe del órgano instructor - 2. ¿Qué es el informe del órgano instructor? - 3. Notificación del informe del órgano instructor - 4. Contenido del informe del órgano instructor - 5. Modelo de informe del órgano instructor en el PAD**

*Inquisitio veritatis est fundamentum iustitiae*[1]. El procedimiento administrativo disciplinario (PAD) tiene dos (2) etapas: fase instructiva y fase sancionadora. La fase instructiva o fase de investigación culmina con la emisión del informe final de instrucción, donde el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor público, de ser el caso, recomienda al órgano sancionador la sanción a imponerse, conforme se indica en el último párrafo, literal a) del artículo 106 del Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM – Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil - que indica:

*"La fase instructiva culmina con la emisión y notificación del* ***informe en el que el órgano instructor*** *se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil, recomendando al órgano sancionador la sanción a ser impuesta, de corresponder" (el resaltado es nuestro)*.

El informe se sustentará en el análisis e indagaciones realizadas por el órgano instructor, conforme se indica en el numeral 16.3 de la Versión actualizada de la Directiva n.° 02-2015-SERVIR/GPGSC que indica:

*"La fase instructiva culmina con la recepción por parte del Órgano Sancionador del informe a que se refiere el artículo 114 del Reglamento, emitido por el Órgano Instructor (Anexo E)*.

[*] Cita: **Pacori Cari**, José María (2026). **El Informe del Órgano Instructor en el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD).** Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, mayo 2026, pp. 07-13. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho Disciplinario en el Perú. Contacto: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

[1] La investigación de la verdad es el fundamento de la justicia.

***El informe se sustenta en el análisis e indagaciones*** *realizadas por el Órgano Instructor de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del literal a) del artículo 106 del Reglamento" (el resaltado es nuestro)*.

El Órgano Instructor analiza las pruebas directas e indirectas obtenidas a través de sus indagaciones, sustentado en el principio de verdad material y presunción de veracidad, con la finalidad de evaluar si el principio de presunción de licitud y presunción de inocencia han sido desvirtuados.

**1. Naturaleza del informe del órgano instructor**

El informe del órgano instructor es emitido en el procedimiento administrativo disciplinario, que es un procedimiento administrativo especial. El informe del órgano instructor, al ser emitido en un procedimiento administrativo, es un informe administrativo; *ergo*, es un acto de administración interna destinado a hacer funcionar la actividad administrativa consistente en las actuaciones probatorias en el procedimiento administrativo disciplinario. El artículo 1.2.1 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - establece:

*"Los actos de administración interna de las entidades destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios"*.

Al ser el informe del órgano instructor un acto de administración interna, no es considerado un acto administrativo, razón por la cual contra el mismo no proceden los recursos administrativos, lo que no impide que los administrados presenten sus descargos o alegatos contradiciendo, de ser el caso, lo indicado en el informe del órgano instructor. Estos descargos o alegatos pueden ser escritos u orales, más aún cuando, luego de notificado el informe, el servidor tiene el derecho a solicitar el informe oral respectivo.

Por su parte, también es importante establecer si el informe del órgano instructor es obligatorio o facultativo y vinculante o no vinculante, teniendo en cuenta la clasificación prevista de los informes administrativos en el artículo 171.1 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes"*.

Conforme a esto, tenemos que, al ser el informe del órgano instructor un acto requerido para poner fin a la etapa de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario, es un informe obligatorio, por cuanto su omisión o inexistencia afectaría el debido procedimiento administrativo del trabajador estatal, generando la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario. Esta obligatoriedad se deriva de lo previsto en el artículo 172.1 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"**Las entidades sólo solicitan informes que sean preceptivos en la legislación** o aquellos que juzguen absolutamente indispensables para el esclarecimiento de la cuestión a resolver" (el resaltado es nuestro)*.

Con relación a la calidad de vinculante o no vinculante del informe del órgano instructor, esto nos remite a lo indicado en el artículo 171.2 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS – que indica:

*"Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley"*.

De la lectura de esta disposición tenemos que, al no establecer la normatividad disciplinaria que dicho informe es vinculante, se entiende que es no vinculante, razón por la cual el órgano sancionador en el procedimiento disciplinario se puede apartar de sus recomendaciones, bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

La naturaleza del informe del órgano instructor como acto de administración e informe obligatorio y no vinculante deriva en la imposibilidad de aplicar el principio de prohibición de reforma en peor (***reformatio in peius***), que es aplicable respecto de la resolución administrativa que impone sanción disciplinaria, la cual no podría ser agravada por la resolución que resuelve un recurso administrativo. *Ergo*, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el órgano sancionador en el PAD puede apartarse de las recomendaciones del informe del órgano instructor tanto para agravar la sanción como para atenuarla, no existiendo en tal acción una afectación a la prohibición de reforma en peor. Esto justifica el artículo 114, último párrafo, del Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM que indica:

*"El órgano sancionador puede apartarse de las recomendaciones del órgano instructor, siempre y cuando motive adecuadamente las razones que lo sustentan"*.

**2. ¿Qué es el informe del órgano instructor?**

Conforme a lo indicado, el informe del órgano instructor es el acto de administración que pone fin a la etapa de instrucción del procedimiento administrativo disciplinario (PAD), consistente en el informe administrativo obligatorio y no vinculante que sustenta el análisis e indagaciones realizadas por el Órgano Instructor.

Esta definición nos permite establecer las características propias de este informe:

a. Al ser un acto de administración, **no es un acto administrativo,** por lo que no es posible interponer recursos administrativos por cuanto los mismos proceden respecto de actos administrativos, conforme se establece en el artículo 206.1 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"Conforme a lo señalado en el artículo 109, **frente a un acto administrativo** que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, **procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos** señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo" (el resaltado es nuestro)*.

b. Es **obligatorio**, por lo que su omisión acarrea la nulidad del acto administrativo que impone sanción por carecer del requisito de validez de procedimiento regular previsto en el inciso 5) del artículo 3 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"**Procedimiento regular**. Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación"*.

c. **No es vinculante**, razón por la cual no obliga al órgano sancionador a acoger la recomendación contenida en el informe del órgano instructor, quien se puede apartar del mismo, motivando a partir de la razonabilidad y proporcionalidad su decisión.

d. **No pone fin al procedimiento administrativo disciplinario**, sino a una de sus etapas, como es la etapa de instrucción, por lo que se reitera su no impugnabilidad por aplicación del artículo 206.2 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia"*.

**3. Notificación del informe del órgano instructor**

Emitido el informe del órgano instructor, este lo remite al órgano sancionador, quien tiene la obligación de notificar este informe al servidor investigado, esto conforme al artículo 112 del Reglamento General de la Ley n.° 30057, Ley del Servicio Civil – Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM - que indica:

*"Una vez que el órgano instructor haya presentado su informe al órgano sancionador, este último deberá comunicarlo al servidor civil a efectos de que el servidor civil pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o a través de su abogado"*.

Notificado el servidor con el informe del órgano instructor, este tiene derecho a solicitar un informe oral; sin embargo, también podría presentar sus descargos al informe del órgano instructor. Esta facultad es posible por aplicación supletoria del artículo 235, inciso 5, segundo párrafo, del TUO de la Ley n.° 27444 - Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles"*.

Asimismo, la posibilidad de presentar descargos o alegaciones al informe del órgano instructor notificado al administrado constituye una garantía del debido procedimiento administrativo que establece el derecho a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios conforme al numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS - que indica:

*"Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; **a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios**; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten" (el resaltado es nuestro)*.

**4. Contenido del informe del órgano instructor**
El informe que deberá remitir el órgano instructor al órgano sancionador debe contener lo siguiente[2]:

**a. Antecedentes del procedimiento**. Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento. Se permite al órgano sancionador tener una visión cronológica y contextual del proceso, esto es, el tiempo, espacio y modo en el que se produjo la falta.

**b. Identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada**. La falta disciplinaria es la negación de la vigencia de una norma individualmente exigible. *Ergo*, la finalidad funcional de la falta disciplinaria implica determinar la norma o normas jurídicas presuntamente vulneradas. El tipo faltoso se cumple con el principio de tipicidad y principio de legalidad.

**c. Hechos que determinarían la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan**. Permite diferenciar los hechos que acreditan la falta de los que no están acreditados, cumpliendo con el principio de verdad material. Se establecerán los hechos precedentes, concomitantes y/o posteriores que tipifican la falta disciplinaria.

**d. Pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil**. Evaluación técnico - jurídica que delimita la existencia de responsabilidad disciplinaria del servidor.

**e. Recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso**. Permite al órgano sancionador conocer la graduación de la sanción desde la perspectiva del órgano instructor, garantizando el respeto del principio de razonabilidad y proporcionalidad; *verbi gratia*, recomendará la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones o la sanción de destitución.

**f. Proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivado**. Ofrecer un proyecto del acto administrativo que podría emitirse para poner fin al procedimiento administrativo disciplinario. El órgano sancionador puede apartarse del proyecto, modificarlo, ampliarlo o reducirlo.

**5. Modelo de informe del órgano instructor en el PAD**
Este es un modelo que ejemplifica cómo podría ser este informe del órgano instructor.

**Lima, 6 de mayo de 2026**

**Expediente PAD: [identificar]**

**Informe del Órgano Instructor n.° [numeración y siglas]**

**Al**: [**indicar la denominación del órgano sancionador**]

**Del**: [**indicar la denominación del órgano instructor**]

**Asunto**: Informe del Órgano Instructor recomendando sanción de suspensión sin goce de remuneraciones

[2] Artículo 114 Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM; anexo E de la Versión actualizada de la Directiva n.° 02-2015-SERVIR/GPGSC

-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-

En cumplimiento del debido procedimiento administrativo disciplinario, se emite este informe del órgano instructor cumpliendo con su estructura.

Servidor investigado: [**nombres y apellidos del servidor**]
Cargo: [**cargo del servidor**]
Régimen laboral: [**indicar**]
Dependencia: [**órgano o unidad orgánica**]

**i. Antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento**
1. Denuncia administrativa de fecha [**indicar**] presentada por [**indicar**].

2. Nota informativa n.° [**indicar**] de fecha [**indicar**] emitida por el Gerente de Recursos Humanos.

3. Resolución de Inicio n.° [**número**] de fecha [**indicar**] por la que se inició el procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor civil [**nombre del servidor**], quien al momento de la comisión de la falta se desempeñó en el cargo de [**cargo**], por presunta comisión de una falta prevista en el artículo [indicar] de la Ley N.º 30057 - Ley del Servicio Civil.

**ii. Identificación de la falta imputada y de la norma jurídica presuntamente vulnerada**
Se imputa al servidor la presunta comisión de la falta disciplinaria tipificada en el numeral [**indicar**] del artículo [**número**] de la Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil, en los siguientes términos:

**"[Transcribir el tipo de falta imputada, por ejemplo: inasistencia injustificada al centro de labores por más de tres días consecutivos sin causa justificada]"**.

Esta conducta vulnera las siguientes normas jurídicas: [**indicar las normas que haya contravenido el servidor al cometer la falta**]

**iii. Hechos que determinarían la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan**
De la revisión de los actuados, se ha determinado lo siguiente:

1. **Hecho**. El servidor no asistió a su centro de labores los días [**fechas**], sin haber presentado justificación médica ni administrativa que sustente su ausencia, lo que se sustenta en el **medio de prueba** documental consistente en el Registro de Asistencia.

2. **Hecho**. En la actuación probatoria, se ha verificado mediante el reporte de asistencia, memorandos y actas, que no existe constancia de permiso aprobado, licencia solicitada ni impedimento físico o legal que justifique su inasistencia.

**3. Hecho**. El descargo presentado por el servidor [**sí / no**] desvirtúa la imputación, dado que [**resumen de los descargos y su valoración**].

**iv. Pronunciamiento sobre la comisión de la falta**
En base a los hechos verificados, este órgano instructor concluye que el servidor ha incurrido en la falta disciplinaria imputada, al haber incumplido con su obligación de asistir al centro de trabajo sin causa justificada, afectando la disciplina laboral y el cumplimiento de funciones en el servicio público.

a. Se determina la causalidad [**desarrollar**].
b. Se determina la falta de eximentes de responsabilidad [**desarrollar**].
c. Se determina la falta de atenuantes de responsabilidad [**desarrollar**].
d. Se establecen los criterios de graduación de la sanción [**desarrollar**].

**v. Recomendación de sanción o archivo**
En atención a la gravedad de los hechos, su reiteración y los antecedentes del servidor, se considera proporcional la imposición de la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por el período de [**indicar**] días calendario.

**vi. Proyecto de resolución**
Se adjunta como anexo el proyecto de resolución sancionadora debidamente motivado, el cual recoge los fundamentos fácticos y jurídicos antes expuestos.

Sin otro particular, cumplimos con remitir el informe final del órgano instructor.

Atentamente,

**Firma del órgano instructor**

## Conclusión

En **conclusión**, el informe final del órgano instructor es el acto de administración que pone fin a la etapa de investigación en el procedimiento administrativo disciplinario, orientando por recomendación el archivo o sanción que deberá decidir el órgano sancionador. Es un informe administrativo obligatorio, pero no vinculante para el órgano sancionador, quien puede apartarse de la recomendación, motivando su decisión en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Contra este informe no proceden los recursos administrativos al no ser un acto administrativo, sin perjuicio de que el administrado presente alegaciones o descargos al informe por escrito u oralmente a través del ejercicio de su derecho de hacer uso de la palabra.

## Referencias


- Decreto Supremo n.° 006-2026-JUS (30 de abril de 2026). Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM (13 de junio de 2014). Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Perú.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva n.° 092-2016-SERVIR-PE (21 de junio de 2016). Versión actualizada de la Directiva n.° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley n.° 30057, Ley del Servicio Civil". Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil.